

# アメリカにおける扶助とサービスの 分離論争と我が国における最近の社 会福祉改革論について

甘 蕉 寂 泉

はじめに

1975年の社会保障法の改正によりタイトル XX (ソーシャル・サービス) プログラムが社会保障法上に明記されてから既に10年余りの年月が経過したのである。

この間我が国においても幾度となくこれが紹介されてきたのは承知の事実である。特にこれがアメリカ老人福祉法とその目的が酷似している点から、我が国の老人福祉の現状に照らして取り上げられることが少なからずあったのである。

ところがそのような場合は殆どパーソナル・ソーシャル・サービスにのみに論点がかかり、老人福祉問題の根底となる生活経済的な問題については捨象されるか、または社会保障の問題として切り離されるかのどちらかである。更に悪いことには、これが臨調行革路線にそった社会福祉の切り捨てと、社会福祉の有料化への口実利用に利用されることであって、その場合は決して老人福祉問題の根本的な解決につながるものではないと言えよう。

果たして社会福祉において扶助とサービスを分離することはいかなる効果と、また逆に問題点をもつのであろうか？

そこで本論ではタイトル XX を取り巻いて行われた扶助とサービスの「分離論争」について G. ホシノ (George Hoshino) 氏の論文 “Public Assistance And SSI”<sup>1)</sup> をもとに検討すると共に、これの我が国への影響と現在行われつつある社会福祉改革の問題点についての考察を試みるものである。

## § 1. アメリカ社会福祉史にみる扶助とサービスの関連について

アメリカにおける社会福祉発達の歴史を扶助とサービスの関連に焦点をあててみるならば、概ね次の四つの段階に分けて捉えることができよう。

1. COS の活動期
2. 社会保障法の成立
3. 1962年の公的福祉修正法 (Public Welfare Amendment)
4. タイトル XX の成立

そこで各々についてみるならば、

### 1) COS の活動期

これは概ね前世紀の終わりから今世紀の初めにかけての時期であり、一般的にはこれをもって近代社会事業の出発点ととらえられる時期である。

いまこれについての詳細な内容検討は避けるとしてそのポイントのみをあげるならば、それは「救済のための調査と調整」及び「友愛訪問と道徳的指導」の二点に集約できるのであり、その中からソーシャル・ケース・ワークが発達し、それなりの効果をあげてきたわけである。

この COS 並びにソーシャル・ケース・ワークのながれの中において言うまでもなく、サービスと扶助の関係は同時進行的に行われていたのであり、両者はどちらかといえばサービス中心でありながらも相互補完的関連の上に成り立っていたといえよう。

しかし、同時期において扶助に重点をおいた動きが現れたことも事実である。家庭充実政策 (suitable home policy) に基づく母親年金プログラム (要保護児童のためのプログラム) であるが、これについても「児童に対する扶助が両

アメリカにおける扶助とサービスの分離論争と我が国における最近の社会福祉改革論について

親の不道徳、無責任を助長する」また、「児童がその本来的な成長のために指導される事無く家庭に留め置かれてしまう恐れがある<sup>2)</sup>」として批判が行われたし、現実においてもコミュニティーや社会福祉機関の厳格な基準に照らして行動や行為の評価の上から受給者に対しては常に生活の変化を勧告してきたし、そうで無いものには不適格者としての烙印を押し排除してきたのである。結局のところこの時期においては扶助とサービスは切り離しては考えられていなかったことは明らかな事実であろう。

また先の母親年金プログラムの精神も次の社会保障法の成立を待つこととなるのであった。

## 2) 社会保障法の成立

1935年の社会保障法の成立は従来の「扶助とサービス」の関係に関する考え方に少なからず変化をもたらすこととなった。

そこでまず社会保障法の社会福祉政策に対する効果についてみるならば、それは老人福祉の分野において顕著に認めることができたのである。つまり、社会保障法の成立に基づいて老齢保険の適用者数が増加したと同時に高齢者扶助の役割が減少したのである。

しかし、この高齢者扶助の減少という変化に比して前述の母親年金プログラムの精神を受け継いで成立した ADC (Aid for Dependent Children) はその期待に反して役割を増大させる結果となったのであった。そしてそれは本来、親の死亡や無力のために保護を必要とする子供のために考えられたプログラムであったがその目的を越えて離婚や児童遺棄、更には未婚の母といった理由でもって崩壊した母子家庭のための典型的なプログラムとなってしまったためであった。

その結果、ADC に対しては税金を基礎として不道徳を助長するという批判が加えられ、ADC もまたその運営において懲罰的、抑圧的に対応することによりこの批判に答えたのであるが<sup>3)</sup>、その傾向は日増しに強化していかざるを得なかった。

そのような抑圧的傾向のなかでアーサー・フレミング (Arthur Fleming) は、「適当でない家庭状況のもとで育てられている貧しい子供に対してはいかなる場合もその援助を拒否することはできない」とする「フレミングの規定」<sup>4)</sup>をうちだし、児童の保護にあたったのである。

このフレミングの規定は何ら ADC の抱える問題の解決にはつながるものではなかったが ADC の申請者が「それをうける権利がないのか、それとも必要なのは生活の更生指導なのか (disqualification or rehabilitation)」という扶助とサービスの論争を明確に示したのであった。

### 3) 1962年公的福祉修正法

「フレミングの規定」に続いてアド・ホック委員会 (Ad Hoc Committee) は公的福祉修正法を提出し、1962年ケネディー大統領のもとに採択され、「救済に替わる更生(rehabilitation instead of relief)」のスローガンのもとに福祉行政が組織編成されることとなった。

このスローガンにおいて示唆される目的は「要援護者の適応と予防であり、自助と自力 (Self-care and Self support), 及び家庭生活の保持、或はそれが不完全なときはそれを十分に行い家庭生活を復旧するように指導援助することである」<sup>5)</sup>といえる。

そしてこの目的に沿って更生的なソーシャル・サービスという形式的規定を作り現行の扶助受給者はもちろんのこと潜在する要援護者に対しても公的扶助におけるサービス戦略を展開したのである。そしてそこでは個別化されたソーシャル・ケース・ワークは第一線的なサービス方法であると考えられていたのである。この1962年の改正により訓練を受けたソーシャル・ワーカーによるサービスの提供は増加を続けるケースの数と公的扶助の費用を減少させるであろうという期待が持たれたのであり、それがまたこの改正の大前提であった。しかし現実はこの大前提に反して1960年代に AFDC (Aid to Families with Dependent Children) の受給者数とその支出は急激に上昇したのであった。またその他にも種々なる訓練のプログラムや、ソーシャル・サービスのデモン

アメリカにおける扶助とサービスの分離論争と我が国における最近の社会福祉改革論について

ストレーションも展開されたのであるが、いずれも結果は前提に反するものであった。

#### 4) タイトル XX の成立

このように1962年の公的福祉改正法に基づくサービス戦略は結果的に失敗したのであるが、その結果として次なる新たな論争が持ち上がることとなる。

それは扶助とサービスの分離論争であり、この両者を分離することによって実行可能なソーシャル・サービスの体系を創造することが可能となり、更にはより公正で慈しみ深い公的扶助のプログラムが開発可能であるとするものである。

そこでその理由についてみると「一人のワーカーが扶助とサービスの両方を統制するときは受給者の依存的地位を強制したり、威圧的なサービスを押し付けたりする危険性がある。この結果たいへん大きな捕虜的ケースを造ってしまう。また扶助のための資格の決定とは本来ワーカーと受給者との関係の中にあるのであって実際ので実行可能な助言的要素を導入する一つの過程であり、そこにおいてこの両者が混在することは真の専門的クライアント・ワーカー関係にとって良い影響を与えるものではない。更にはサービス・ワーカーの弁護的役割をも妨げるものとなる。……このような援助に関する汚名はこの両者を切り離すことによって解決されるものである。」<sup>6)</sup>としている。

この議論に対して連邦の立場は1960年代の終わり頃から序々に分離賛成へと動き、1972年に及んで 1) 扶助の適格性の決定とサービスの提供の二つの機能のための分離したスタッフ. 2) 分離した査察指導と管理運営. 3) 二つのプログラムの内容及び支出、更にはこれらプログラムの実行度の監視のための分離した計算システムの三つの規定を含めて扶助とサービスの分離の指示が連邦より発せれたのである。

ここで 1) について少し追加的に説明するならば、出来得るかぎり簡素化された手続きで運用するための公的扶助プログラムについては一般的にエリジビリティ・テクニシャン (eligibility technician) と呼ばれる非専門のスタ

ップを広範に利用することにしたのであり、更にはエリジビリティ・テクニシヤンの仕事及び彼らの仕事に要される訓練はサービス・ワーカーのそれとは完全に区別されたのである。

以上の連邦規定の結果、分離は殆どの部所で一般的に受け入れられ、完成された事実となったし、分離の結果として公的扶助プログラムは非専門的なエリジビリティ・テクニシヤンのスタッフによって運営されるストレートな現金給付プログラムとして考えられるようになった。また一般的に言われるソーシャル・サービスやその他のパーソナル・ソーシャル・サービスは通常の扶助的な部所からは物理的に切り離された別のサービス部所の中に組み込まれることとなったのである。<sup>7)</sup>

更に付け加えること1974年の補足給付制度 SSI (Supplement Security Income)の確立は成人に対する扶助を連邦化したのであり、これにより分離の概念は更に助長されることとなったのである。

このような状況を踏まえて1975年にはソーシャル・サービスに対して州が認定補助を行う新しい条項「タイトル XX」が社会保障法に加えられたのであり、これにより社会保障法の公的扶助条項における従来のサービス提供は除去されることとなったのである。

以上　まとめとして1)～4)の歴史的流れの中からサービスと扶助の関連をまとめるならば、1)の COS の活動期においては前述の通りサービスと扶助は相互補完的関連にあり、2)の社会保障法の成立により扶助に期待がかけられ、3)の公的福祉改正法によるサービス戦略により扶助に替わる更生としてサービスに重点がおかれ、4)のタイトル XX の成立によりサービスと扶助が分離されるという経過をたどったこととなる。

しかし、ここで今一つ重要なポイントはソーシャル・サービス（或はソーシャル・ワーク）のもつ対・貧困機能である。ここで1)～3)の段階においては確かにその方法において、或は扶助に、或はサービスに重点が移動したことは事

アメリカにおける扶助とサービスの分離論争と我が国における最近の社会福祉改革論について

実であるが、この場合いずれの方法に重点が置れようとも、その全体としての目的は対・貧困であり、それから離れることはなかったのである。ところが4)のタイトル XX の成立は前三者とはその様子が異なり、ソーシャル・サービスのもつ対・貧困機能に対して、サービスか扶助かという形でその方法論上で重点を移動させるのではなく、同一の社会保障法という法律のなかにサービスと扶助を分離し、対・貧困機能を扶助に振り分け、ソーシャル・サービスからは対・貧困機能の性格を弱める結果を産み出したのである。即ち、「(従来) 社会保障法によって提供されるサービス、例えば AFDC, SSI, Medicaid など、すべて所得の認定に基づいて提供されるカテゴリカル・プログラムである。しかしタイトル XX によって家族計画、情報と送致サービスは誰でも受けられる<sup>8)</sup>という、いわゆる普遍的サービスの理念が導入、実施されたのである。」その意味から1)～3)の前三者の流れとは明らかに異なった新たな潮流としてこれを捉える必要があろう。

## §2. タイトル XX について

1975年にアメリカ社会保障法にソーシャル・サービスに対して州が認定補助を行うとする「タイトル XX」が加えられるに至った経過については先に見た通りである。

ここでは少しくその内容について検討を試みることにする。

まずその目的と内容についてみるならば、<sup>9)</sup>

- (1) 依存性の予防、低下、除去により経済的自立を達成、維持させること。
- (2) 依存性の低下と予防を含めて自己充足を達成、維持させること。
- (3) 自己の利益を防衛できない子供や大人に対する放任、虐待、搾取を予防改善すること、或は家族を保護、修復、再統合すること。
- (4) 不適切な施設ケアを予防、減少させること、或はその他の非効率のケアについても同じである。
- (5) 居宅でのケアが不適切な場合には施設ケアへと措置し入所させ、ま

た施設内での個々の対象者にサービスを提供すること。

の五つの項目を掲げているのであり、これらに対して各州が各々の状況により、この目的に即したサービスを供給し、可能なかぎり配備すること、更にそれらのサービスに対して連邦が費用の75%を援助するというものである。

次にタイトル XX とソーシャル・サービスが広い意味でのアメリカの社会福祉政策にしめる位置付けについてみておくこととする。

既に見た通り1962年の社会保障法の改正は公的扶助ソーシャル・サービスプログラムを確立したのであった。そして1975年のタイトル XX という条項追加においては62年の改正をもとに連邦社会保障法における二つの保健項目（タイトル XVIII Medicare、とタイトル XIX Medicaid）を追認する形でソーシャル・サービスを新しく分離独立させたのである。この結果、75年段階での連邦社会保障法は便宜上、大きく分けて三つの別々のプログラムの集合という形をとることとなる。即ち、1)社会保険規定に基づく現金所得援助（OASDI, UC）と公的扶助（SSI, AFDC）といった現金支払プログラム。2) メディケアー、メディエイドといったヘルスケアのための受診療養費支払いプログラム。3) タイトル XX によって提供されるソーシャル・サービスのプログラム。<sup>10)</sup>の三つである。

これについて今少し説明を加えるならば、1935年の社会保障法の成立から今日に至るまでソーシャル・サービスは社会保障システムとは区別され分離された内容として考えられてきたのであり、それは現金支払いプログラムに対する、或はマンパワー・プログラムに対する付随物であると考えられてきたのであった。その意味から人々の権利のなかで必要とされるサービスとしてみられるものではなかったのである。タイトル XX の成立はこの様なソーシャル・サービスに対する位置を大きく変化させることになったのである。

次にタイトル XX についてその対象とソーシャル・サービスの対貧困性の面からこれを見ることとする。

ソーシャル・サービスが現金支払いプログラムやマンパワー・プログラムの



アメリカにおける扶助とサービスの分離論争と我が国における最近の社会福祉改革論について

付随物であると考えられていたときは、その機能においてそれは明らかに貧困に対する政策としての性格を持ち続けていたことは言うまでもない。

G. ホシノはこれについて「タイトル XX はいまだにアンチ貧困機能を持ち続けている。そしてそれはゴールという用語のなかに見い出すことが出来る。そのゴールという用語こそ重要であって、それは要保護者ができるのを予防し、経済的な自立を持続させ、自立を成し遂げさせることにある。」としている。また、その意味からソーシャル・サービスの「受給資格は AFDC, SSI, 医療扶助<sup>11)</sup>の受給者か、それとも低所得者に限定されるべきであるとしている。」

しかし、この様な G. ホシノの主張とは裏腹に現実の受給資格を見るならば、その資格要件は 1) 収入に基づいて受給資格のある人々とは家族構成に対応する州の平均所得の 115 % を越えない人、2) 所得維持サービスの受給者として資格のある人々であり、SSI, AFDC を受けている人は自動的にこの中に含まれ、全てタイトル XX のサービスを受ける資格を有する、3) 所得に関係無く、または費用を課せられること無く提供される特定のサービスを必要としている人々、の三つを規定している<sup>12)</sup>のである。

ここで2)については従来と大差が無いのであるが、1)及び3)については明らかに従来の対貧困という性格を越えるものである。

ここにおいて検討すべき種々なる問題が生ずることは明らかであるが、その考察に入る前にタイトル XX で規定されるソーシャル・サービスの内容について先に見ることとする。

A. カーン (Alfred Kahn) は彼の著書のなかで「ゼネラル・ソーシャル・サービス (General Social Services)<sup>13)</sup>」という用語を使用し、英国では伝統的に使用されてきた「ソーシャル・サービス」という用語に対して「パーソナル・ソーシャル・サービス (Personal Social Services)」という用語を使用するようになってきているが、これらはいずれも社会保険、公的扶助、保健、教育、住宅といった従来からの社会福祉サービスから区別したソーシャル・サービスという意味あいで使用し、それを限定している。しかし、その中身について

てみるならば、いずれも概念的な定義があるのではなくケース・ワーク、カウンセリソグ、プロテクティブ・サービス (protective services) 等といったもの、或は人間関係に関するサービス、更にはディ・ケア、ホット・ミール、その他の雑用サービス等、現在既にサービスとして固定していると認められるものを列挙することによって定義しているのである。

これを法律の面から見るならば1962年の法改正からは「家庭生活の強化」に関するサービスという漠然とした範囲で規定されるし、タイトル XX の規定においても「要援護性の削除」、「自立の助長」というタイトル XX の目的に照らして保健、教育、現金支払いといったものを除いて全てのサービスということになる。或は資金の面から見るならば75%の連邦援助資金の得られるものは全てパーソナル・ソーシャル・サービスということになるのであるが、これらいずれをとるにしても適切で説得力のある定義付けや予測性を見い出すことは出来ないのである。

この様な不明確なソーシャル・サービスに対する定義付けのなかで扶助とサービスを分離することはどの様な結果をうむことになるのであろうか。この点について特に先にあげたソーシャル・サービスの対貧困性の問題と絡めて次に考えられるいくつかの問題を取り上げることとする。<sup>14)</sup>

まずソーシャル・サービスの対貧困についてであるが、タイトル XX では先に見た通り、その受給資格からみて従来の伝統的な対貧困の機能を越えてのサービス提供を規定しているのである。ここにおいて問題となるのは、いま仮に保護の申請者が非常に貧乏であるとか、法的、社会的に問題を持つ場合、従来のやりかたでは扶助とサービスが同時に進行了たのであるが、これが分離されることによって彼らはサービスを申請する以前においては活用しうる資源は何も無いこととなる。この様な場合サービス・スタッフの活動は本当に望まれ、要求されるものに対して逆に門を閉ざしてしまう危険性を持つこととなる。この様に考えるならばサービスと扶助の分離とは要援護者の側からみれば、扶助とサービスの両方を同時に行う従来の社会福祉サービスの在り方に比べて、一

アメリカにおける扶助とサービスの分離論争と我が国における最近の社会福祉改革論について

つの分断過程と捉えることが出来るのであり、更にこれにタイトル XX における自由裁量的な固有性を考慮するならば、要援護者の要援護状態に照らして彼らのサービスへの要求を逆に威圧する結果となる。しかも貧困な家庭はしばしば種々の個人的、社会的問題を複合的に持つものであり、そのことを考慮にいれるならば要援護者のサービス受給は殆どその可能性を失うこととなる。

結果的にソーシャル・サービスの受給に関してはその受給者を貧困者に限定するか、或は財政的援助と結び付いた何らかの方法で限定するか、または所得制限を課するか等によって限定する必要がある、そうしない場合はいずれニードの殆どない貧困でない人々によってサービスが独占されることとなる。

また別の角度からこの問題について検討するならば、アメリカにおいては伝統的に老人や盲人、廃疾者といった「価値ある貧困」と離婚によって崩壊した家庭とか、児童遺棄、未婚の母といった「価値の無い貧困」を区別してきたのであり、それらに対する政策も OASDI, SSI といったどちらかと言えば価値ある貧困者のための積極的に建設的なプログラムと AFDC のようなどちらかといえば価値の無い貧困者のための威圧的で懲罰的なプログラムとに分けてきたのである。その様な分け方の善し悪しはべつとして、この様に分けることによって「価値の無い貧困」では一つの区分けされた階層としてかなり孤立化されてきたし、貧困でない人々に対してはサービスが適用され無い様に特別な配慮がなされてきたのである。この様な伝統的なアメリカの社会福祉政策の在り方については議論の必要もあろうが、一方においてそれはそれなりの意義をもっていたわけで、それに対してこの扶助とサービスの分離をどのように考え、実行していくかも十分に検討の余地を含むものとなるはずである。

更にソーシャル・サービスの内容との関連についても問題が認められよう。それは前述のソーシャル・サービスの対貧困性とも当然関連したものであるが、先に見た通り、現時点においてソーシャル・サービスに関して、それを説明するに十分な定義や概念が明示されていない。その様な状況にあって既に現存し、一応妥当であろうとするサービスを規定しているのであるが、それらのサービ

スの中には明らかにソーシャル・サービスが本来もっていた対貧困機能のもとに提供されてきたサービスがいくつか存在することがわかる。

例えばディ・ケアとか食事サービスという類いのサービスはただ単に昼間のサービスをしたり、食事の準備の出来ない者に対して食事を提供するというプログラムではなく、生活維持と言うことがその本来の目的であって、その様な本来的な目的に基づいて行われる実質的で財政的なプログラムである。

この様なプログラムを単純に扶助とサービスという形で分離することが果たして可能かどうかは甚だ疑わしいところである。

同様の問題はケース・ワークについてみる場合更に明らかとなろう。今これについて云々するまでもなく、M. リッチモンド (Mery E. Richmond) 以来のケース・ワークの在り方をみれば公的扶助（生活保護）を離れてそれが存在しうるかどうかは議論をまつまでもない<sup>15)</sup>のである。

以上の他にも多くの問題がこの扶助とサービスの分離の課題のなかに存在するのであるがここではこの辺りで置いて、次に我が国における社会福祉政策の最近の動向との比較においてこれを見ることとする。

### § 3. 我が国の社会福祉政策の最近の動向と扶助とサービスの分離について

はじめに記した通りこのタイトル XX はアメリカ老人福祉法とその目的が酷似しているのであり、特に高齢化社会を目前とした我が国の老人福祉の現状に照らして、その政策の動向に少なからず影響を及ぼしたことは明らかである。

事実、現在行われようとしている我が国の社会福祉の改革（ここではその内容の一々についてふれる余裕はないが）は殆ど今まで述べてきたところのタイトル XX とそれを取りまく扶助とサービスの分離論争の延長線上にあると思われるほど、類似性を認めることができるのではないだろうか。

そこで本論ではこのタイトル XX とそれを取り巻く扶助とサービスの分離論争のもとにあるアメリカの社会福祉政策と現在我が国において行われつつある

アメリカにおける扶助とサービスの分離論争と我が国における最近の社会福祉改革論について

社会福祉政策の改革とを重ね合わせて検討することとする。

### 1)社会福祉政策の背景について

前述を繰り返すことになるが、我が国の社会福祉政策の最近の動向は先のタイトルXXとそれを取り巻く扶助とサービスの分離論争に多くの類似性を認めることができよう。

しかしその多くの政策上における類似性に比して種々の政策が打ち出される背景には必ずしも類似性をもつとは言い難い。つまり、既に見てきた通りアメリカの場合にはこの扶助とサービスの分離論争には永い歴史が存在するし、その結果としてのタイトルXXの成立もまたその意味ではそれら分離論争の所産であると言い得る。

それに比して我が国の場合、現在行われつつある社会福祉政策の改革に際してはアメリカで行われてきたような扶助とサービスの分離論争は存在しなかったし、それ故その様な論争に結果するものでは全くない。

それでは我が国の場合は何如なる理由でもって種々なる社会福祉の改革が主張されるに至ったのであろうか。

それについて三浦文夫氏は「福祉見直し論」には二つの流れがあるという。そしてその第一は「低成長下あるいは財政危機のなかで、社会福祉の推進をいかに図るかということで論議されたもので、主として財政節減の面からの主張であった。これに対して第二の系譜は戦後三十年を経過し、とくに昭和三十年代中頃以降の急激な社会・経済変動のなかで露わとなった国民生活と意識の変化に対する社会福祉の在り方を問い直すという意味での福祉見直しの論議があったのである。この二つの流れは今日においても引き継がれているのである。」<sup>16)</sup>としている。

この主張によれば第一の系譜とは臨時行政調査会の答申及び行政改革に基づく財政再建論を根拠とした社会福祉の改革論であり、第二のそれは第一の系譜とは一線を画した形で「社会保障、社会福祉の側においても今回の答申をまつまでもなく改革が求められなければならない多くの問題がある」と三浦氏が主

張するところのものである。すなわち氏によれば「とくに高齢化社会の進展のなかで現行制度の維持・温存のみに時を過すならば、それらが国民生活あるいは国民経済にとって由々しい問題となりかねないようなものもある。その意味で医療保障の在り方や年金制度の在り方は抜本的に検討され、改革を要する問題がある<sup>17)</sup>」としている。

さて、この二つの社会福祉見直し論の流れについて、そのいずれが現在の社会福祉の改革を支えているのか、また、その両者がどのように重なり合っているのか等々、種々の問題が存在するがここではそれらの問題に深入りする余裕はない。ただここで明らかなことは先述したところのタイトル XX とそれを取りまいて行われた扶助とサービスの分離論争とはその改革の論拠が全く異なるということである。

## 2) タイトル XX と我が国の社会福祉改革について

以上見てきた通りタイトル XX と我が国における社会福祉改革についてはその背景は全く異なるものである。にもかかわらずこの両者においては幾つかの共通する点が見いだされる。そこで再び三浦氏の論文から引用してみよう。氏は彼の言う第二の系譜の福祉見直しについて「第二の系譜の『福祉見直し』の根底にあるものは従来の貧困、低所得問題を主たる内容とする貨幣的・需要从金銭給付では充足することの出来ない非貨幣的・需要に社会福祉の課題が移行していくところに、福祉見直しの基本的課題があると主張したことがあるが、今日の事態も根本においては同じであると思われる。その後の社会福祉の展開において、一方では在宅福祉サービスの推進と言う方向で、非貨幣的・需要の充足が追求され、他方では社会福祉需要从非貨幣的・需要に移行するにつれて、従来の社会福祉において貧困、低所得を要件として提供されたサービスを越えて、一般階層の人々に対しても社会福祉サービスが拡大されはじめてきている<sup>18)</sup>」と述べているのである。更に別の箇所<sup>19)</sup>で、（ここでは紙数の都合上割愛せざるを得ないが、）社会福祉サービスの一般階層への拡大についての必要性和必然性について、また貨幣的・需要と非貨幣的・需要について述べているし、

アメリカにおける扶助とサービスの分離論争と我が国における最近の社会福祉改革論について

加えること「今後は現金給付で対応できない非貨幣的ニードを主要な課題とする。更にそれらをもとに対人福祉サービスの再編成と推進が80年代の社会福祉政策の戦略の基礎となるものである<sup>20)</sup>」としている。

ここで氏の論理を先のタイトル XX に照らして見るならば両者の論理は同一のところに帰結することが解る。すなわち扶助を貨幣的ニードに、サービスを非貨幣的ニードに対応させ、更には、社会福祉の対象を非貨幣的ニードという言葉を使うことによって一般国民大衆に上げたことはタイトル XX においてサービスの受給資格を伝統的な貧困層から一般大衆に上げた事と共通するし、扶助とサービスを分離したこととも共通するものと言えよう。

またこれは本論の直接課題とするところではないが、タイトル XX において従来の連邦政府主導の社会福祉から州に多くの権限を委譲したことは我が国において国から地方公共団体への権限の委譲に共通するものである。

等々このタイトル XX と我が国における社会福祉の改革論には多くの共通点を見い出すことが出来るのである。

さて、ここでの問題点は何も三浦氏の主張がタイトル XX の模倣である、或は我が国の社会福祉改革論がタイトル XX を下敷きにしているなどとするものでは決してない。特にタイトル XX は、パーソナル・サービスに対する連邦、州の補助金の規定が中心であるのに対し、我国の社会福祉の改革に於いてはその様な規定は全く無視されている。ここでいう類似性とはあくまで現象的な面について述べているのであるが、ただもし、タイトル XX と我が国の社会福祉改革に種々なる共通点が存在するとすれば、既にタイトル XX についての考察のなかで示したところの問題点が我が国の社会福祉改革及びその改革の路線の上にも存在することとなるのである。

そこで次に我が国の社会福祉改革における問題点を先述のタイトル XX における問題点と照らして取り上げてみよう。

### 3) 我が国の社会福祉改革における問題点

ここではまず、タイトル XX におけるサービスの定義と三浦氏のいう非貨幣

的ニードとそれに対応するサービスの定義について検討することからはじめよう。

ここで、タイトル XX におけるサービスの定義については先に記した通りであるので再び繰り返さない。そこで三浦氏の非貨幣的ニードとそれに対応するサービスの定義についてみるならば、氏はニードを貨幣的ニードと非貨幣的ニードに分け、「前者は現金給付によって充足可能なニードをいい、後者は現物給付で対応するニードを意味している<sup>21)</sup>としている。また現金給付と現物給付について「通常、社会的ニードの充足には現金（金銭）給付と現物給付の二つの形態がある。いうまでもなく現金給付はそのニードの充足を金銭の給付によって行うもので、この種のニードをここでは仮に貨幣的ニードと称し、他方現物給付で対応すべきニードを非貨幣的ニードと称すること<sup>(22)</sup>にしたい」更に「ここでいう貨幣的ニードというのはニードそのものが経済的要件に規定され貨幣的に測定されうるものであり、さらにそのニードの充足は主として金銭給付によって行われるというものである。（ただし特殊な場合には金銭給付に代わる現物給付で対応する場合もある）したがって貨幣的ニードというのは経済的あるいは所得の側面から捉えられる貧困あるいは低所得ということになる。これに対して非貨幣的ニードというのはそのニードを貨幣的に測ることが困難であり、その充足にあたっては金銭（現金）給付では十分効果を持ち得ず、非現金的対応を必要とするものである。したがって簡単にいうと貨幣的には表示し得ない生活上の諸障害にもとづいて現れる要援護性を意味し、従ってそのニードの充足にあたっては現物または役務（人的）サービス等によらなければならないものである。この用語はわが国の社会福祉分野では必ずしも定着した用語ではないが人によっては所得保障に対するサービス保障とか機能保障などのいいかたをする場合もある。ここでは貨幣的ニードに対する金銭（現金）給付、非貨幣的ニードに対する現物または役務サービス（または対人福祉サービス）と呼ぶこと<sup>23)</sup>にしておきたい」と定義している。

しかし、この定義については機能的にニードを貨幣的と非貨幣的に分類して



アメリカにおける扶助とサービスの分離論争と我が国における最近の社会福祉改革論について

いるのみであり、この両者の関連性については必ずしも明確に示されているわけではない。

そこで今少し氏の論文を引用し（紙数の関係上、ポイントのみをまとめ書きする）、非貨幣的ニーズについてより具体的に内容を探ることとする。氏は在宅福祉サービスのニーズ構造についての章において非貨幣的ニーズを次のように大きく二つに分けることが出来るとしている。即ち「その第一は家族その他の『私的』ニーズ充足のメカニズムを前提としてこれらのニーズ充足機能は何らかの理由により十分に機能することができず、このため社会的な解決が必要とされるニーズがそれである——「代替、補完的ニーズ」……在宅ケア・サービス。第二の非貨幣的ニーズはこれらの『私的』なニーズ充足機能では解決することができずに最初から『社会的』に用意されなければならないものである——「即自的ニーズ」……専門的ケア・サービス。」とし、各々についての説明と具体例を挙げている。つまり、専門的ケア・サービスとは一定水準以上の医療、看護、リハビリテーション、教育カウンセリング等々濃密な身辺介助的社会福祉サービス。また、在宅ケア・サービスとはもともと家族のニーズ充足機能が「健全に」機能している場合は社会的ニーズとして顕在化されることのないニーズ……家事、身辺介助のケア、情緒的安定の為の援助が主体となり必ずしも専門的である必要はない、……家事援助サービスとしての家庭奉仕員（ホームヘルパー）、給食あるいは配食、入浴、洗濯、布団の乾燥、買い物、歩行、<sup>24)</sup>雑用等。としている。

さて以上により三浦氏のイメージする貨幣的ニーズと非貨幣的ニーズとそれらに対するサービスの形態は一応明らかとなった。

そこでこの三浦氏の見解とタイトルXXの場合とを比較するならば、一見この論理はニーズを貨幣的と非貨幣的に分け各々について詳しい説明と定義付けを行っているようでありながら、実のところ経済的あるいは所得の側面からとらえられる貧困を対象としてそれを貨幣的ニーズに照らし、それ以外のものを非貨幣的ニーズに振り分けているのであり、この分け方は先のタイトルXXの

考察のなかの従来のな社会福祉サービスから区別したソーシャル・サービスという意味あい「パーソナル・ソーシャル・サービス」という用語を使用するようになってきたのに共通するし、具体的な非貨幣的ニードの内容についてはほぼタイトル XX の考察において述べた所と合致することとなる。

このように見ていくならば、そこには当然先のタイトル XX の考察において浮彫りにされたところの問題点とほぼ同様の問題点が我が国の社会福祉改革の中にも見い出せる事となろう。

たとえば、氏自身も例外的に認めているように貨幣的ニードにあって金銭給付に代わる現物給付という場合が存在するのであり、<sup>25)</sup> その様な場合それを貨幣的と非貨幣的のどちらの範疇で捉えるべきかは非常に不明確に成らざるを得ないし、また非貨幣的ニードと目されるものの中にあってもプライマリー的には貨幣的ニードとして取り扱うべきものが多く含まれるのであり、それは先のタイトル XX において取り上げたディ・ケアや食事サービスの場合と同様である。

また同様に非貨幣的ニードを社会福祉サービスの中心に据えた場合はいずれそれらのサービスは貧困でない人々によって独占されることになるし、本当に援助を必要としている貧困者は受けられるサービスが何もないという事にもなりかねないのである。特に貧困者の場合は氏のいう貨幣的ニードと非貨幣的ニードが複雑に絡み合っているのであり、これを機能的に分けることは現実上の問題として不可能と言わざるを得ないのである。

そしてそれらの問題は G. ホンソ氏がタイトル XX の問題点として指摘しているところの社会福祉が伝統的に持ち続けてきた対貧困機能をどのように評価するかにかかる問題と言えるのである。

おわりに

以上、タイトル XX とそれを取り巻く扶助とサービスの分離論争を中心として我が国における最近の社会福祉改革論について述べてきたのであるが、当の

アメリカにおける扶助とサービスの分離論争と我が国における最近の社会福祉改革論について

タイトル XX については1980年以降のレーガン政権下における新保守主義的傾向の中にあって1981年には総合予算合税法 (Omnibus Budget Reconciliation) によってソーシャル・サービス包括補助金制度となり<sup>26)</sup>、また社会福祉、社会保障の大幅な予算削減も伴って実質的効果を発揮しないままに終わっているのが実情である。今後、特に1988年の大統領選挙以後これがいかに変化していくのか、また新たな動きが出てくるのか、見守りたいところである。

### 注

- 1) Public Assistance And SSI: Social Services

George Hoshino University of Minnesota Feb. 1976

- 2) ロイ・ルバウ著古川孝順訳「社会保障前史」川島書店、小松源助他著「ソーシャル・ケースワーク」有斐閣新書 他を参照
- 3) 1961年ニューバーグでは AFDC と GA の扶助を廃止し節約された金で冬季雪かき作業をやらせようという扶助引き締め政策を出した(ニューバーグ事件)1959年ノースカロライナでは ADC の受給者が私生児を産んだ場合は以後不妊手術をうけなければ継続して受給を許可しないとする法案が議会に提出されたし1960年ルイジアナでは3000の家族が母親が扶助を受けて後私生児を孕だとして扶助を打ち切られている。
- 4) シャピロ対トンブソン事件、ウィーラー対モントゴメリー事件、フィルブルック対グロジェット事件等幾つかのこれに関連した事件がみられる。詳しくは今岡健一郎著「アメリカにおける社会福祉の展開」講座社会福祉 2、有斐閣
- 5) George Hoshino "Public Assistance And SSI"
- 6) 同上 "Public Assistance And SSI"
- 7) 同上 "Public Assistance And SSI"
- 8) 高田真治著 「アメリカ社会福祉論」海声社 p187
- 9) 「家族、ソーシャル・サービス、その他の支援システムの歴史的、今日的状況」1981年老人に関するホワイトハウス会議報告 白澤政和、上野加代子訳国際社会福祉情報第9号 京都社会福祉協力会
- 10) George Hoshino "A Background Paper on Title XX" University of MN
- 11) 前掲 "Public Assistance And SSI"
- 12) 前掲「アメリカ社会福祉論」p183
- 13) A. J. Kahn and S. B. Kammerman "Social Services in International Perspective: The Emergence of the Sixth System" Transaction Books.

1980 p. 1

- 14) 前掲 “Public Assistance And SSI”
- 15) 前掲「ソーシャル・ケースワーク」p103-104に  
「……『リッチモンドへ帰れ』という主張が強められるのである。ケースワークの原点であるリッチモンドのケースワークが『貧困世帯』を起点としたことは後のケースワークを考える上で見逃せないところである。」としているが、このことはケースワークを考える場合に最も基本的で重要なことと思われる。
- 16) 三浦文夫著「社会福祉政策研究」全国社会福祉協議会 1985年p182
- 17) 18) 同上 p182～883
- 19) 同上 p128
- 20) 同上 p133
- 21) 同上 p164
- 22) 同上 p77
- 23) 同上 p130
- 24) 同上 p147～151
- 25) 同上p130「ここでいう貨幣的ニード……（ただし特殊な場合には金銭給付に代わる現物給付で対応する場合もある）……」としている。
- 26) この点に関して詳しくは白澤政和氏が「レーガン政権下での老人に対する社会福祉サービス」社会福祉論集第21・22合併号大阪市大でまとめているので参照されたい。

（仏敎社会事業研究所助手）